联合国 S/2013/134



安全理事会

Distr.: General
5 March 2013
Chinese
Original: English

2013 年 3 月 5 日秘书长给安全理事会主席的信

谨转递 2013 年 2 月 27 日非洲联盟和平与安全事务专员拉姆丹•拉马姆拉的信。他随信附上了非洲联盟委员会关于对非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)进行战略审查的报告。

拉马姆拉专员在信中称，非洲联盟和平与安全委员会赞同加强非索特派团的备选方案，并敦请安全理事会在审议关于索马里局势和非索特派团的下一份决议时，考虑到和平与安全委员会的决定。

请提请安全理事会成员注意本函为荷。

潘基文(签名)

13-25166 (C) 120313 140313





附件

2013 年 2 月 27 日非洲联盟和平与安全事务专员给秘书长的信

非洲联盟和平与安全理事会第 356 次会议 2013 年 2 月 27 日举行，内容是审议非索特派团战略审查的结果。我代表委员会主席,谨随函转递会议公报。

如你所知，在安全和政治进程两方面而言，索马里局势都出现令人鼓舞的变化，所以才有必要作此审查。审查试图根据实地的新的现实情况，对非索特派团任务的执行和非盟的作用加以调整，并更好地支持索马里当局稳定局势的努力。

根据审查时提出的建议，并铭记其他有关因素，非盟和平与安全理事会赞同加强非索特派团的备选方案。实施这一方案，需要有更好的一揽子支持计划，使特派团能够履行任务。

在安全理事会就关于索马里局势和非索特派团的下一份安理会决议进行协商时，我们希望安理会能充分考虑非洲联盟和平与安全理事会所作的决定，以及各方向本机构所提请求。我还要补充指出，在整个审查进程中，非洲联盟同联合国密切协商，特别是因为它也在进行类似的工作。请将本函及所附非洲联盟非索特派团战略审查报告分发，供安全理事会成员参考并酌情采取行动为荷。

毫无疑问，过去几个月间，索马里已取得巨大进展。然而，局势仍然非常脆弱，已有成绩很容易被逆转。因此，今后的几个月和几年间，非洲联盟和联合国务必要作出持续、协调的努力。应竭尽全力，维持和加强国际上在索马里境内的参与，以确保所作投入能产生预期结果。

我重申非洲联盟高度赞赏联合国安全理事会的支持和你本人及秘书处的承诺。

和平与安全事务专员

拉姆丹 • 拉马姆拉(签名)

附文一

[原件：英文和法文]

非洲联盟委员会关于对非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)进行战略审查的报告

一. 导言

1. 在 2012 年 9 月选出新总统后，过渡联邦政府就向索马里联邦政府移交权力；索马里局势出现了根本性变化。如果不是索马里国家安全部队、非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)、埃塞俄比亚国防军及其国际伙伴为加强安全给予大力支持并作出重大牺牲，过渡路径图就不会得以成功实施。鉴于索马里事态出现重大发展，非洲联盟及其国际伙伴必须对非索特派团进行战略审查。

2. 战略审查目的是确定非索特派团如何才能最好地进一步促进索马里稳定，并将其活动同索马里联邦政府的优先事项相结合。

3. 非盟委员会为进行审查，指定了由易卜拉欣·甘巴里教授领导的五人专家组。[1] 审查小组得到了由非索特派团文职人员和军警人员组成的秘书处和非盟委员会和平支助行动司的支持。此外，索马里联邦政府数名高级官员参加审查。

4. 2012 年 12 月和 2013 年 1 月，小组在摩加迪沙同索马里总统及其内阁重要成员进行了磋商，并同非索特派团部队派遣国和警察派遣国以及重要的区域和国际伙伴进行了协商。小组还同以下各方进行了磋商：政府间发展管理局(伊加特)、埃塞俄比亚联邦民主共和国、联合国驻非洲联盟办事处、联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)、联合国索马里政治事务处(联索政治处)、欧洲联盟(欧盟)和双边伙伴，特别是美国和联合王国。

二. 对索马里境内事态发展的简要战略分析

5. 过去 18 个月期间，索马里境内安全工作成绩很大，为顺利完成过渡期间及建立索马里联邦政府创造了有利条件。这些事态发展为国际社会以创造性和具体方式支持索马里联邦政府巩固和平进程提供了契机。2012 年 9 月向索马里联邦政府和平移交权力，标志着 2004 年开始的 8 年过渡期结束。新的政治现实，以及最近对青年党的军事行动得手，使索马里联邦政府、非盟和国际社会拥有了巩固迄已取得的政治和安全成绩的契机；可通过有效治理、法治和分发和平红利，在支持恢复和扩大国家权力方面进行投入。

[1] 专家组其他成员为 Louis M. Fisher(退役)中将，Mulugeta Gebrehiwot Berhe 先生，Cedric de Coning 博士和 Festus B. Aboagye(退役)上校。

6. 审查小组还指出，政府阐述了六大支柱政策框架，并计划审查国家安全和稳定计划。

六大支柱政策框架

7. 六大支柱战略是索马里总统为索马里稳定和重建而概述的全面政策框架；非盟和国际社会提供支持时，应围绕此框架进行。六大支柱是：

a. **全面稳定**——法律至上和良好治理，其中包括法治和安全内容；

b. **经济恢复**——生计和经济基础设施；

c. **建设和平**——通过建立信任之桥实现社会和解；

d. **提供服务**——保健、教育和环境；

e. **国际关系**——建立协作关系，改善国家形象；以及

f. **国家的统一和完整**——携手协力，创造美好未来。

国家安全与稳定计划

8. 国家安全与稳定计划规定了长、中、短期的优先行动，以加强索马里的安全和司法部门体制。该计划对索马里的国家安全概述如下：

> “安全和获得能力的联邦制索马里，在内部，以及在与邻国关系方面，都实现持久和平；享受恢复的安全，能够利用司法及法治；维护其公民的人权；能够负起责任，并能捍卫国家宪法、人民、领土统一和完整。”

9. 国家安全与稳定计划的战略目标如下：

a. 加强较高级别安全和司法政策及战略的制定和协调机制；

b. 重建可以负担得起的、能负责和专业的防卫/军队、安全、司法和监管团机构和体制；

c. 确保国家及非国家安全与司法机构/体制之间形成有效的伙伴关系和协调；

d. 促进议会和民间社会组织融入并参与索马里安全和司法部门的发展工作；

e. 加强并维持国际上为索马里稳定提供的支持。

安全局势

10. 索马里有相当大的地方仍在青年党控制之下；要收复全国领土，就需要持久地作出重大努力。索马里联邦政府把收复剩余地区列为重要优先事项。然而，政府承认，在巩固已有成绩和进一步扩大其控制区之间，需要平衡兼顾。

11. 索马里安全局在迄已收复地区有了长足的进展，但依然脆弱，如果不加以巩固，就会出现退步。主要的风险在于缺少能够提供国家服务和管理氏族间冲突的有效政府机构。青年党趁火打劫，加上海盗、土匪猖獗，无法无天，使得这一局势雪上加霜。

12. 青年党遭受重大损失，领导层内部出现纷争；它又失去了关键的收入来源，无力发饷，因而面临着日益沉重的压力。这就导致索马里联邦政府和非索特派团在没有作出全面规划的情况下，不得不管理逃兵和俘虏。

社会经济局势

13. 索马里人道主义局势依然严峻。贫穷和营养不良的情况广泛存在，农村大片地区依然靠天吃饭。索马里现有 110 万境内流离失所者，在邻国还有 100 万难民。索马里的境内流离失所者在保护方面面临重大挑战，包括受虐待、犯罪、挪用援助和被迫逐出。

14. 然而，在已收复地区，安全和生活条件有了改善。攻击人道主义工作者的事件减少。经济活动明显增加。众多人员正在返回摩加迪沙等地，许多人在重建家园，并从事商企活动。

国际合作与伙伴关系

15. 大量的国际和区域组织，以及双边伙伴，正在支持索马里的和平进程。伊加特和非盟一直站在区域伙伴的前头，并帮助开展了导致 2004 年成立过渡联邦体制的进程。联合国 1990 年代以来在索马里发挥了重要作用。最近，联合国通过联合国索马里政治事务处(联索政治处)，来便利过渡工作。

16. 非索特派团得到联合国和欧洲联盟(欧盟)以及双边伙伴的支持。然而，这些捐助只包括具体领域和时期；因此，非索特派团的经费筹措依然难以预测，没有可靠的着落。对非盟伙伴造成负面影响的国际金融危机使得非索特派团的经费筹措更成问题。

17. 审查小组指出，在国际社会向索马里(包括向非索特派团)提供支持方面，要加强连贯性和可预测性。索马里联邦政府不得不与若干前后不连贯、迥然不同的多边和双边国际伙伴打交道，交易费用高昂；索马里联邦政府对此感到沮丧。

18. 审查小组在同重要的利益攸关方协商后，认为存在着下列挑战：

a. 经费筹措情况难以预期；

b. 在新收复地区，后勤支持不足；

c. 伙伴经费和支持工作没有得到协调；

d. 伙伴捐助的管理工作缺乏透明度；

e. 支持索马里国防和公共安全体制的能力建设工作缺少经费；

f. 能够支持新收复地区紧急项目并促进有形和平红利的速效项目供资不足；

g. 核定人员和资源延迟部署或未充分部署，以及；

h. 缺少空中能力。

三. 对非索特派团的评估

任务规定

19. 从一开始，非索特派团的任务就是支持索马里过渡联邦体制努力实现国家稳定并推进对话与和解；便利提供人道主义援助；并创造有利于长期重建与发展的条件。此项任务规定受到定期审查，例如，最近一次是藉由 2012 年 11 月 7 日通过的联合国安全理事会第 2073 号决议，以包括支持索马里联邦政府的内容(其中，在进行本战略审查之前，把非索特派团任期延长到 2013 年 3 月 7 日)。

文职人员部分

20. 非索特派团文职人员部分包括政治、民政、人道主义、新闻、性别和任务分析及规划活动。文职人员本来在内罗毕履行职责，随着安全局势的改善，于 2009 年被部署到摩加迪沙。非索特派团文职人员部分提供政治意见，开展促进工作和能力建设，在国家一级和在摩加迪沙支持治理，以及便利人道主义援助，从而大大促进了过渡时期的胜利完结。

21. 必须要加强非索特派团的文职人员部分，使之能够在从青年党手中新收复的地区支持特派团的巩固和稳定努力，包括在治理、和解、人权、性别和当地一级的及早恢复方面这样做。

军事部门

22. 非索特派团的军事部门取得了可观的业务成绩。然而，从目前的兵力来看，如果得不到极其重要的倍增和增强能力因素(如防卫部队和空中资产)，非索特派团扩大其行动领域的能力就会受到制约。缺少了这些倍增和增强能力因素，非索特派团就需要增加兵力，才能扩大其行动地区。直到索马里国家安全部队具备了接管已收复地安全的责任，非索特派团才能够收复剩余的地区。

23. 因此，一项重要的假设就是：索马里联邦政府将得到必要的支持，以便能够大大提高索马里国家安全部队的能力，使该部队能够从非索特派团接管政权责任。同时，必须要加强非索特派团开展培训以及支持索马里国家安全部队能力建设的能力。目前，非索特派团没有专门执行此项任务的培训小组。

24. 因此，非索特派团要完成其任务规定，就依然务必得到倍增和增强能力因素的支持。这些资产和能力可以用于打击青年党的战略资源，为运输车队提供空中掩护，并帮助部队抵达目前非索特派团几乎没有或根本没有任何存在的地区。

警察部分

25. 非索特派团警察部分的任务是制定和执行支持索马里警察部队的全面战略，以便建立起业务、训练、行政和管理能力；重新装备并恢复其基础设施；并调动和管理其资源。按规定，非索特派团的警察还要加强维持公共秩序，并保护索马里公民(尤其是弱势群体)。

26. 非索特派团兵力编制为 1 680 人。目前，部署人员达 362 人，包括两支编制警察部队(每支约 140 人)、76 名警察和由 6 名干事组成的高级领导小组。因此，必须要把编制兵力部署到位，使得非索特派团能够全面执行其任务。

特派团支持

27. 非索特派团有一个复杂的特派团支持结构，其中包括非索特派团支助办提供的有限的联合国后勤支持配套方案、向非盟提供的双边支持以顾及所有非索特派团人员的业务费用，以及向非索特派团警察派遣国和部队派遣国提供的双边支持。目前，正在向 17 731 名军警人员和 70 名文职人员提供联合国支持配套方案。联合国提供的后勤支持套餐大有助于非索特派团取得成功，但它所能提供的支持类型比较有限。必须加以改进，才能以非索特派团在索马里全境扩大行动所需的规模、速度和强度支持非索特派团的行动。

四. 支持国家体制

28. 非索特派团的终结状态同发展索马里联邦政府的体制能力密切相连，这样，索马里联邦政府重要的国家体制就能确保司法、法治、有效治理并提供基本的公共服务。

29. 要实现加强防卫和公共安全体制能力的重大目标，就必须做到以下各点：

a. 索马里联邦政府要审查国家安全和稳定计划及其实施机制，使之成为能力建设的综合路径图；

b. 在各部门设立培训小组和培训设施。此外，应当继续努力，指明本区域具有能够提供专门培训的现有设施的国家，以及；

c. 索马里联邦政府在国际伙伴支持下征聘和培训更多的人员，以及；

d. 索马里联邦政府在国际伙伴支持下，提供专门资源，用于索马里防卫和公共安全体制的装备、制服、医疗和薪酬。

管理脱离接触的战斗人员

30. 脱离接触的战斗人员分为两类；一类是战斗中被捕或被俘的，一类是向非索特派团或索马里国家安全部队投诚的。索马里联邦政府同非索特派团和其他伙伴协作，制定了一条需要加以改进的计划，以便制定全面战略。

五. 建议

战略指导意见

31. 根据战略分析、对非索特派团的评估及与利益攸关方的协商，在考虑今后对索马里和平进程，特别是向索马里联邦政府提供支助时应该思考五个关键因素：

a. **提高支助的协调一致性**：索马里联邦政府、非洲联盟、联合国和所有国际伙伴呼吁加强国际社会提供支助的协调一致性和可预见性，并对必须应对缺乏协调且高度分歧的多边和双边国际伙伴所造成的高昂交易成本表示失望。

b. **可预见的供资**：对非索特派团缺乏可预见的供资普遍感到失望，这种情况进而造成巩固索马里和平进程的不确定性和脆弱性。因此，未来组织的任何任务都应当有足可预见的供资安排，从而避免对脆弱的索马里和平进程产生负面影响。

c. **巩固安全**：索马里迄今已收复地区的安全局势有所改善，但仍然脆弱，如不加以巩固，成果可能会付诸东流。主要的风险是缺乏能够提供国家服务和管理部族间冲突的有效政府机构。

d. **收复领土**：索马里的很多领土仍处于青年党控制之下，收复索马里的剩余领土仍需持续地付出重大努力。索马里联邦政府已将收复剩余领土列为重要的优先事项。然而，该国政府认识到需要在巩固已取得的成果和进一步扩大其控制地区之间实现平衡。

e. **强有力地执行和平**：非索特派团需要具备强有力的执行和平能力，以支持索马里联邦政府收复处于青年党控制之下的剩余地区，并巩固已收复的领土。

32. 根据这些关键因素，审查小组建议今后为支持索马里联邦政府执行的任何任务都必须协调一致且得到充分支助，并具备明确的战略方向。同时必须建立确保在国际合作伙伴和各级索马里联邦政府之间进行有效协调的机制。

主要工作

33. 巩固索马里和平的主要工作包括提供安全有效的治理、法治以及基本服务。有效的治理将帮助索马里人民在极端主义和无政府状态与安全和正义之间作出明确选择。

最终状态

34. 今后在索马里的任何和平支助行动目标将是支持索马里联邦政府提供有效治理，包括促进建设有利的政治和安全环境，以加强安全、法治和基本服务提供。设想的最终状态是青年党的军事和相关能力及其对索马里和次区域的威胁被极大削弱；索马里国防和公共安全机构的能力和凝聚力提高，对国家及其公民安全承担起主要责任。这将促进扩大索马里联邦政府在全国各地的权威，并推动建立一个稳定和安全的索马里，保证其公民享有司法和法治权利。

战略目标

35. 根据主要工作和最终状态，任何未来和平支助行动的战略目标将是：

a. 保证索马里的主权和领土完整；

b. 提高国防和公共安全机构的能力；

c. 支持建立有效的治理，以及；

d. 推动在 2016 年前进行大选。

目标一：保证索马里的主权和领土完整：

36. 支持索马里联邦政府通过逐步扩大政府对索马里全境的控制，瓦解和削弱青年党。分阶段方法的下一个合理步骤应该是在 2013 年年底前或在条件允许时收复索马里沿海战略地区，从而切断青年党的商业和犯罪收入以及再补给来源。随后，可在 2014 年年底前收复剩余的重要内陆城镇，并最终在 2015 年年底前收复索马里全境。这个两年的时间表是决定性的，但取决于根据主导条件进行的定期审查结果。

目标二：提高国防和公共安全机构的能力：

37. 支持索马里联邦政府提高其国防和公共安全机构的能力。在此方面，和平支助行动的最终状态将是协助索马里国家安全部队开展能力建设，在 2020 年前能够最终对其自身安全承担完全责任。

38. 在和平支助行动和双边合作伙伴的支助下，索马里联邦政府应在索马里国家安全部队的基础上制定一项国家能力建设计划，并设计逐步将职责移交给索马里国家安全部队。这种能力的逐步加强应与和平支助行动的合并、移交、缩编和撤离基准联系起来。在此方面，应当拟订一项建设索马里国家军队和索马里警察部队的全面战略和行动计划。

目标三：支持建立有效治理：

39. 支持索马里联邦政府加强现有机构的职能，并在必要时设立新机构，以便监督和执行政府的六大支柱政策框架。为此，还需要和联合国及其他伙伴密切合作，支持在已收复地区重建地方行政当局。

目标四：推动在 2016 年前进行大选：

40. 支持索马里联邦政府在 2016 年前成功组织自由和公正的大选。

41. 在索马里联邦政府的领导下，应该制定适当的基准、时限和职责，以便为实现这些目标提供指导。

和平支助行动的各个阶段

42. 考虑到上述主要工作、最终状态和目标，未来和平支助行动应考虑采用分阶段办法：

第一阶段：收复领土和巩固(2013 至 2017 年)

在这一阶段，和平支助行动支持索马里国家安全部队从青年党手中收复领土，并支助索马里联邦政府在已收复地区建立有效治理。预计索马里国家安全部队和和平支助行动在 2015 年年底前将控制索马里全境，并有望在 2016 年前进行大选。这些日期的落实取决于根据主导条件进行审查的结果。

本阶段和第二阶段的工作有些重叠，因为一旦索马里国家安全部队建立了相应能力，和平支助行动就应开始向其移交某些地区的安全职责。和平支助行动应视需要保留支助索马里国家安全部队的能力，即使后者已开始承担职责。

第二阶段：移交和缩编(2016 至 2018 年)

在这一阶段，将分阶段和有秩序地逐步加紧将职责移交给索马里国家安全部队，直到索马里国家安全部队在 2018 年前或条件允许的更早时间对索马里全境安全承担起主要责任。和平支助行动将保持在全国各地支助索马里国家安全部队的能力，以便在索马里国家安全部队在任何地点面临压力时给予援手。支持有效治理和建设索马里国家安全部队能力的工作得到加强。

随着索马里国家安全部队承担起更多责任，和平支助行动可以开始缩减其部队并调整其能力。

第三阶段：缩编和撤离(2017 至 2020 年)

在这一阶段，缩编工作会持续到所有部队最终在 2020 年前或条件允许的更早时间撤出索马里。

未来特派团构成的备选方案

43. 从对非索特派团的分析可以明显看出，尽管该特派团迄今取得了成功，但也面临诸多挑战。尽管索马里联邦政府、非盟和联合国认同需要在索马里联邦政府、非盟和联合国各实体之间大力加强协调与合作，但非索特派团面临的一个主要制约因素是资源问题。

44. 非索特派团通过联合国有限的支助安排和国际伙伴获得的现有资源无法支持将其工作大幅度扩大到新的行动领域。索马里联邦政府需要非索特派团协助索马里国家安全部队在 2015 年之前收复索马里全境，以便在 2016 年前举行大选。

45. 审查小组由此得出的结论认为维持现状不可行。审查小组研究了各种其他备选方案，并决定向非洲联盟委员会提出三个备选办法供其审议，即：

备选方案 1：将非索特派团移交给联合国。

备选方案 2：加强非索特派团。

备选方案 3：开办一个新的非盟-联合国联合特派团。

备选方案 1：将非索特派团移交给联合国

46. 鉴于非盟无法为非索特派团提供可预见供资，它过去已多次要求联合国接手在索马里开展和平行动的职责。联合国已原则同意接管在索马里开展和平行动的职责，但指出目前尚不具备开办一个联合国维持和平行动的条件。鉴于青年党仍然控制着索马里中南部大片领土，任何旨在支持索马里国家安全部队将控制权扩大到全境的和平行动都需要具备执行和平的任务规定、强有力的接战规则和进攻能力。

备选方案 2：加强非索特派团

47. 如上文所强调，由于资源的限制，非索特派团在目前局势下无法大幅度扩大其行动领域。因此，非索特派团能提供的支助与索马里联邦政府希望获得的支助规模、速度和强度之间存在巨大差距。为协助索马里联邦政府将其控制权扩大到索马里全境，非索特派团需要增加人员以及加强能力和战斗力装备。

48. 如果联合国安全理事会核可加强支助的一揽子方案，使非索特派团能够提高和保持其行动规模、速度和强度，特派团将能够扩大其行动领域。不过，这一可选方案的绝对先决条件是非盟的国际伙伴愿意提供一揽子全面支助方案，包括提供与任何联合国特派团所获支助水平相当的军警人员费用偿还和后勤支持，但是，提高执行和平的规模和标准将使其得以在合理的时间框架内实现其任务。

备选方案 3：开办一个新的非盟-联合国联合特派团

49. 根据本备选方案，非盟和平支助行动(非索特派团)可以与联合国建设和平办事处合并，这种结构安排可以：

a. 确保非盟-联合国联合政治指导和领导，

b. 确保非索特派团从联合国获得必要的资源来执行其任务，而且

c. 确保非索特派团保持其多层面性质以及可使用必要武力的任务授权，以支助索马里联邦政府收复并保卫那些仍处于青年党控制下的地区。

建议的备选方案

50. 鉴于维持现状不可接受，而备选方案 1(联合国维和)在现阶段不可行，剩余的两个备选方案包括备选方案 2(加强非索特派团)和备选方案 3(开办一个新的非盟-联合国联合特派团)。鉴于备选方案 2 没有解决对非索特派团可预见供资的关切，审查小组建议选择备选方案 3。

51. 然而，审查小组将备选方案 2 设想为一种临时安排，用以推动落实非盟-联合国联合特派团的过渡工作，包括进行技术评估和商定其相关的管理和业务模式。过渡期还有助于对非索特派团进行必要的加强，包括赋予一个新任务、强化其多层面性质并提供所需人力和技术资源，如能力和战斗力装备。同时，索马里联邦政府将需要获得支持，以保持对青年党的压力，否则迄今取得的成果会开始被削弱。随着需求的确定以及支助模式的落实，在这些新增资产、战斗力和能力装备到位后，得到加强的非索特派团将能够较快地提高其行动速度。

52. 因此，审查小组建议开办一个新的非盟-联合国联合特派团。这样的特派团应揉合非盟和平支助行动(非索特派团)、联合国建设和平办事处和联合特派团支助办。

53. 联合特派团需要由一名非盟-联合国联合特别代表领导，该代表应由非盟和联合国共同任命，并向这两个组织报告。联合特别代表需要得到一个联合协调机制的支助，确保非盟委员会和联合国秘书处之间的战略一致性。

54. 联合特别代表办公室应该有能力整合和协调非索特派团、联合国建设和平支助办公室和联合特派团支助办。此外，联合特别代表应在一个集中了所有非盟和联合国高级领导职能的机制中担任主席。联合特别代表还应和一位合适的索马里联邦政府代表共同领导一个机制，负责协调所有国际伙伴向索马里联邦政府提供的支助。

55. 非盟任命的副特别代表应负责领导非索特派团。联合特派团中的非索特派团部分将是一个多层面和平支助行动，包括文职、警察、军事和 2 个支助构成部分，一个负责行政管理支助，另一个负责财政支助。非盟在过去十年已投入大量资源，用以发展军事、警察和民政能力，以期建立多层面的非洲待命部队能力。在此方面，审查小组注意到非索特派团迄今已具备大量专门知识，并建议采取步骤以确保非盟多层面和平支助行动的能力不会在向非盟-联合国联合特派团的过渡中受损。

56. 审查小组设想在非盟和平支助行动与联合国建设和平办事处之间进行明确分工。建设和平办事处可负责在建设和平、治理和法治领域支助索马里联邦政府。非索特派团将努力实现上文讨论的四个目标。非洲联盟多层面和平支助行动将需要掌握以下能力：开展任务分析和规划；提供政治分析和报告；在国家以下一级代表特派团与地方当局合作；为促进性别平等主流化制作宣传资料；确保维持合适行为和纪律并管理保护平民战略。根据两个实体各自任务进行的这种明确任务

分工应避免在和平支助行动和建设和平办事处之间产生重复和重叠风险。联合特别代表办公室监督下的联合协调机制还应能处理可能出现的任何重叠领域。

57. 非盟-联合国联合特派团应由一个特派团支助结构为其提供支助，该结构应负责支助联合特别代表办公室、非索特派团和联合国特别政治特派团或建设和平办事处。

58. 审查小组指出，过去的经验表明这种联合结构安排面临自身的挑战，而且会给非盟和联合国带来高昂的交易成本。在此方面，审查小组认为应处理这些挑战，非盟和联合国应吸纳交易成本。

59. 然而，审查小组建议，非盟和联合国在此期间应探讨加强对非索特派团一揽子支助方案的方式。审查小组设想在 12 个月的时间框架内逐步完成过渡，在下一个任务开始日起生效。在此过渡期间，得到加强的非索特派团将继续根据强有力的任务规定开展执行和平行动。向加强的非索特派团以及未来非盟-联合国联合特派团的过渡方式应包括：

a. 加强特派团的能力和战斗力装备以推动继续收复和掌控处于青年党控制下的地区。

b. 能够建设索马里国防和公共安全机构能力的特别培训小组。

c. 加强民政能力，推动和支持索马里联邦政府在已收复地区恢复有效的治理、人权、法治和司法。

d. 从联合国分摊的会费中为军警人员费用偿还供资。

e. 考虑到需要向索马里国家安全部队提供协调一致和可预测的支助，审查小组建议非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表与一位合适的索马里联邦政府代表共同领导一个机制，以协调所有国际伙伴向索马里国家安全部队提供的支助。

60. 在此期间，非盟委员会应该在非洲和平与安全架构与非洲治理架构之间建立必要的协同增效关系。这将扩大非盟对索马里的参与，除和平与安全干预措施外，还将包括根据索马里联邦政府的六大支柱政策框架采取必要的治理干预措施。在此方面，政治事务部与和平和安全部应相应对其工作进行协调。

61. 为提高索马里国家安全部队-非索特派团联合行动的有效性，非盟应请联合国安全理事会：

a. 暂停对索马里的武器禁运规定，以便索马里联邦政府能够就所需武器类别进行重新装备和补给；

b. 授权联合国非索特派团支助办事处从分摊的经费中向索马里国家安全部队提供后勤支助。

附文二

［原件：英文和法文］

公报

非洲联盟(非盟)和平与安全理事会于2013年2月27日举行了第356次会议，就对非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)进行战略审查通过如下决定：

理事会，

1. 注意到委员会关于对非洲联盟驻索马里特派团进行战略审查的报告[PSC/PR/2(CCCLVI)]；

2. 回顾其以往关于索马里局势的决定和新闻谈话，特别是于2012年10月11日举行的第337次会议上通过的PSC/PR/COMM(CCCXXXVII)号新闻谈话，其中理事会表示充分支持委员会关于对非索特派团及其任务执行情况进行一次战略审查的决定，以及2013年1月14日举行的第350次会议上通过的PSC/PR/COMM.1(CCCL)号公报，其中理事会注意到了审查的初步结果，并强调审查工作必须促进提高非索特派团的效力和加强协调，以及必须解决为特派团下一阶段提供可持续、可预测经费问题；

3. 重申致力于索马里的统一、领土完整和主权；

4. 欣见索马里国家安全部队在非索特派团和埃塞俄比亚国防军的支持下继续在安保方面取得进展。理事会再次赞扬非索特派团为加强索马里安全、实现国家稳定和促进和解进程做出的杰出贡献，并满意地注意到，委员会主席特别代表穆罕默德·萨利赫·安纳迪夫已搬到摩加迪沙，吉布提特遣队已完成在第4区的部署，塞拉利昂特遣队在第2区的部署也即将开始。理事会再次感谢非索特派团部队派遣国(布隆迪、吉布提、肯尼亚和乌干达)和警察派遣国(尼日利亚和乌干达以及提供单个警官的国家)，同时再次感谢埃塞俄比亚做出的贡献和牺牲。理事会还再次感谢政府间发展管理局(伊加特)、欧洲联盟(欧盟)及其成员国、联合国及双边伙伴方，尤其是联合王国和美国为索马里的和平与和解努力做出的宝贵贡献；

5. 回顾在索马里政治与和解进程方面取得的巨大进展。理事会强调，索马里人，特别是其政治、部落和宗教领袖，对巩固该国的和平与安全负有主要责任，并强烈敦促索马里政治领导人和所有其他利益攸关方本着索马里的最佳利益，继续无私地履行领导职责，坚决地齐心协作；因为没有这些，无论多少外部援助都不能巩固索马里已经取得的成就；

6. 重申非盟全力支持索马里联邦政府(联邦政府)，并承诺继续协助联邦政府实现稳定，进行重建，包括执行政府的六大支柱战略；

7. 欣见委员会非索特派团的战略审查结果，包括非盟在索马里的主要工作、最终状态和战略目标方面的建议。理事会注意到审查报告就非索特派团的未来结构提出了 3 个备选方案(第 43 至 49 段)，即：(1) 将非索特派团移交给联合国，(2) 加强非索特派团，(3) 非盟-联合国联合特派团，在这一假设情况下，将备选方案 2 作为一个过渡阶段。理事会重申非洲联盟有关需要联合国安全理事会，安理会对于维护国际和平与安全负有主要责任的一贯立场，授权在索马里部署联合国行动，接管非索特派团，并支持该国的长期稳定和重建；

8. 鉴于当前的现实情况和制约因素，核准审查报告第 47 和 48 段，第 59 至 61 段提到的加强非索特派团的建议，将此作为一项临时安排，该项建议主要请特派团：(a) 保持高昂的士气,利用增强战斗力和能力所需的手段，促进收复仍被青年党控制区域，(b) 设立专门的培训小组，加强索马里国防和公安机构的能力，(c) 加强文职能力,支持联邦政府努力恢复有效治理、促进和解、人权和法治，并确保向收复区域提供服务；

9. 回顾 2007 年 1 月 19 日举行的第 69 次会议上通过的 PSC/PR/Comm(LXIX)号公报中所载的非索特派团的任务规定，鉴于局势的不断变化以及必须根据上文第 8 段概述的参数巩固取得的成果，理事会决定，非索特派团，作为一个多层面和平支助行动，其授权任务包括：

(a) 与索马里国防和公安机构协调，酌情采取一切必要措施，减少青年党和其他武装反对派团体造成的威胁，

(b) 协助联邦政府巩固和扩大对国家领土的控制，

(c) 通过酌情在安保，包括保护索马里机构和重要基础设施、治理、法治和提供基本服务等领域提供支持，协助联邦政府为在整个索马里进行有效、合法治理创造条件,

(d) 在能力范围内酌情提供技术和其他支持，以加强索马里国家机构，特别是国防、公安和公共服务机构的能力，

(e) 为根据《临时宪法》在 2016 年前举行自由、公正、透明的选举，支持联邦政府建立所需机构，并创造有利条件，

(f) 同人道主义行动方联络，并在其能力范围内根据需要推动向索马里提供人道主义援助，以及推动重新安置境内流离失所者和难民的回返，

(g) 促进非盟有关机构和结构相互协调，为索马里的稳定和重建提供支持，

(h) 保护非盟和联合国人员、设施和设备，包括自卫的权利；

10. 感谢联合国安全理事会根据第 1863(2009)、2036(2012)和 2073(2012)号决议的规定通过联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)向非索特派团提供的支助。理事会欣见非索特派团和非索特派团支助办之间建立了良好的协作关系；

11. 呼吁联合国安全理事会授权加强对非索特派团的一揽子支助，使其能够有效履行任务。理事会还呼吁联合国安全理事会确保，正如对联合国在索马里存在的战略审查中所预见的，设想的联合国驻索马里特派团组合不会以任何方式，阻碍或限制非索特派团支助办在以下方面的能力和灵活性，向非索特派团提供不受阻碍的支持，使非索特派团能够履行上文概述的任务，特别是在开展执行和平行动方面；

12. 强调必须开展有效、协调的努力，确保控制索马里海岸线，使青年党没有开展恐怖活动的手段和资源。在此方面，考虑到 2012 年 1 月 5 日举行的第 306 次会议通过的非索特派团未来行动战略概念[PSC/PR/COMM.(CCCVI)]中概述的非索特派团海上要求，而且必须建立有能力的索马里海岸警卫队，理事会请委员会与索马里政府进行必要协商，铭记在这一问题上的立场，以便就未来发展方向尽快达成协议，以促进调动国际支持，包括联合国的支持；

13. 虽然索马里对建设本国国防和公安机构负有主权责任，但请联合国安全理事会授权采取措施，确保为索马里安全部门的发展提供可预测的支持，并进行适当的民事和行政监督，包括向索马里部队提供基本的后勤支助，以便与非索特派团部队开展联合行动，以及在透明、有秩序的框架内提供武器，主要是解除对索马里的武器禁运，因为这关系到索马里国家安全部队，同时对非国家行为方继续实行禁运；

14. 强调索马里的长期稳定和重建需要联合国的有效参与。在此方面，理事会欣见委员会正在采取步骤，让联合国参与推动非洲联盟和联合国在索马里进行更多、更加协调一致的努力，巩固在实地取得的安保成果，为重建和建设和平创造有利环境；

15. 呼吁非盟成员国和国际伙伴方向索马里提供一切必要的财政、技术和经济支助，以促进恢复工作、改善生计，为实现可持续和平、安全与稳定创造条件。在此方面，理事会请委员会加大努力，在非洲团结倡议框架内动员会员国和包括非洲发展新伙伴关系和非洲动物资源局在内的非盟有关机构提供更多支持，同时铭记，对非洲动物资源局而言，牲畜仍是索马里经济和生计的一个重要部门。理事会还请委员会采取措施，使国际伙伴方和金融机构，即非洲开发银行(非行)、世界银行、国际货币基金组织(基金组织)和有关区域机构，积极参与，加大努力支持索马里。在此方面，理事会欣见非行的一个小组在非盟支持下最近到访摩加迪沙；

16. 请委员会主席将本公报转交给联合国安全理事会，以寻求安理会的支持，并请非盟所有伙伴方积极参与，为执行修订后的非索特派团任务调动更多支持；

17. 决定继续积极处理此案。